

## SULLA NOZIONE DI CITTADINANZA(\*)

**VIRGILIO MURA**  
 Università di Sassari

[p. 13]

1. – Negli ultimi quindici anni il tema della cittadinanza è tornato ad essere di grande attualità. Le imponenti ondate migratorie dalle aree più povere del mondo verso i paesi industrializzati, segno ed insieme effetto dei processi di globalizzazione, hanno riproposto all'interno delle liberal-democrazie contemporanee la questione dell'inclusione-esclusione, sollevando problemi, in parte inediti, di riconoscimento, identità, visibilità, accettazione e non-discriminazione, vale a dire, in sintesi, il problema dell'effettività dei diritti umani in un contesto caratterizzato dal fenomeno del multiculturalismo[1]. Ma l'epoca della globalizzazione ha anche prodotto come reazione

[p. 14]

un'incredibile reviviscenza dei localismi. La brulicante rinascita dei movimenti nazionalistici (prevalentemente) a base etnica, che ha interessato i quattro quinti del globo, ha riportato in primo piano istanze independentistiche (fino al limite del secessionismo) e i problemi cruciali dell'identità e dell'appartenenza[2]. In modo analogo il *revival* nazionalistico ha caratterizzato la difficile fase di transizione di quei paesi coinvolti nel disfacimento dei sistemi del cosiddetto socialismo reale, mentre, all'opposto, procedeva e realizzava significativi sviluppi il processo di integrazione (e unificazione) dell'Europa occidentale.

Questi eventi hanno contribuito a riaccendere, in sede teorica, il dibattito sui presupposti, i fondamenti, i contenuti, i limiti e le aporie del concetto di cittadinanza. A partire – e il punto di riferimento è stato pressoché obbligato – dalla rivisitazione critica della concezione di Thomas H. Marshall che, elaborata in un celebre saggio pubblicato nel 1950, presenta un impianto teorico tuttora solido, anche se nel complesso appare irrimediabilmente datata[3]. I rilievi si sono focalizzati soprattutto sulla descrizione del processo di costruzione della cittadinanza moderna come un *continuum* evolutivo privo di tensioni e conflitti e sulla sua capacità di dare conto delle nuove rivendicazioni e, dunque, di spiegare l'insorgenza di quei diritti che appaiono geneticamente slegati dalle dinamiche tipiche delle relazioni fra capitale e lavoro[4]. Insomma, una concezione giudicata, per un verso, irrealisticamente "ottimistica" e, per un altro, "troppo ristretta". Meno frequenti, ma non assenti, le critiche opposte, relative all'eccessiva ampiezza della nozione[5]. Eppure forse questo è uno dei punti più deboli della prospettiva marshalliana, secondo la quale il concetto moderno di cittadinanza designa – sotto il profilo giuridico, politico e sociologico – la situazione esistenziale "onnicomprensiva" degli individui che appartengono ad una determinata comunità politica, lo *status* che assorbe in sé

[p. 15]

tutti gli altri (compreso lo *status personae*), l'unico contenitore dei diritti la cui graduale conquista – dapprima quelli civili, poi quelli politici ed infine quelli legati alla sicurezza sociale – ha scandito la storia della società industriale verso traguardi caratterizzati dall'acquisizione, continua e progressiva, di condizioni di sempre maggiore uguaglianza (Ferrajoli). In altre parole, muovendo dall'ipotesi, peraltro non del tutto irrealistica, che nelle odierne democrazie occidentali l'individuo si presenta *prima facie* sotto le spoglie del cittadino, Marshall considera le tre principali famiglie di diritti che tradizionalmente compongono la classe dei diritti umani, vale a dire i diritti civili, i diritti politici e i diritti sociali, *sic et simpliciter* come diritti che afferiscono all'unica grande categoria (per l'appunto: onnicomprensiva) dei diritti di cittadinanza. In questa accezione molto ampia l'espressione "diritti di cittadinanza" denota l'insieme dei diritti, delle tutele, delle garanzie, delle prestazioni (in una parola: gli *entitlements*) di cui godono gli individui in virtù del loro legame di totale appartenenza ad una determinata comunità. Si tratta di una nozione di cittadinanza sufficientemente generica, tale, cioè, da consentire di coprire un vasto campo *estensionale*, ma, per ciò stesso, anche incapace di coglierne il contenuto specifico, che rimane perciò labile e incerto. In definitiva, col fondere insieme ciò che, almeno sul piano analitico, va tenuto distinto, Marshall conferisce al concetto di cittadinanza una capacità denotativa così ampia da fargli perdere ogni proprietà distintiva. Ciò che ne risulta non è un

concetto dotato di maggiore capacità euristica o esplicativa, bensì un concetto che rende opache le differenze fra i diritti che ne costituiscono il contenuto, le loro peculiari funzioni, le loro (talora gerarchiche) relazioni. Ma, soprattutto, offusca la rilevanza, in relazione alla definizione, della categoria dei diritti politici, che invece rappresenta il nucleo primario del significato originario della nozione di "cittadinanza", l'elemento intrinseco costitutivo della sua specifica capacità connotativa[6].

2. – Se il termine "sudditanza" denota la condizione del suddito e, per simmetria, il termine "cittadinanza", in almeno uno dei suoi possibili significati[7], la condizione del cittadino, allora la definizione di "cittadinanza" è intuitivamente semplice: in fondo, basterebbe conoscere il significato di "cittadino" (non del termine, beninteso, ma del concetto) per formularla.

Il punto che rende l'operazione meno semplice di quel che appare a prima vista è che il concetto di cittadino non è un concetto banalmente anagrafico, ma eminentemente politico. Come del resto "popolo", anche "cittadino" è un concetto *convenzionale*, nel senso che è indissociabile dall'atto politico costitutivo della sfera dell'*appartenenza*, cioè dei confini fra *inclusione* ed *esclusione*, qualunque sia il modo attraverso il quale, nelle diverse società e nelle diverse epoche, si è giunti a stabilire la *convenzione* che traccia i confini (per contratto o in seguito alla

[p. 16]

guerra civile, per citare i due casi estremi). Ne discende che la categoria di cittadino è storicamente condizionata, politicamente dipendente, strutturalmente relativa: niente altro che un contenitore a contenuto variabile. Ciò dovrebbe indurre ad un minimo di prudenza e scoraggiare la pretesa (invero velleitaria) di ricercare una sorta di astorica e immutabile "essenza" della cittadinanza, in grado di coglierne il *quid proprium* in ogni luogo e in ogni tempo. Il che però non significa che si debba rinunciare ai tentativi di rintracciare gli elementi costanti e le caratteristiche ricorrenti della nozione di cittadino presenti nella tradizione della cultura politica occidentale.

Lo stesso Aristotele, che di questa tradizione culturale rappresenta un punto di riferimento ineludibile, nell'apertura del terzo libro della *Politica* ritiene che la definizione di cittadino sia un'operazione preliminare rispetto alla definizione della città (a sua volta indispensabile per definire la costituzione): «poiché essa è un composto, come un qualsiasi altro tutto costituito di molte parti, è chiaro che bisogna prima cercare che cos'è il cittadino: infatti la città è costituita da una moltitudine di cittadini, sicché sorge il problema di determinare a chi spetti questa qualifica e che cosa significhi»[8]. E, pur riconoscendo che la qualifica di cittadino può essere diversa a seconda del regime politico (della costituzione della città), tanto che «chi lo è in una democrazia spesso non lo è in un'oligarchia»[9], Aristotele tenta di pervenire alla «definizione del cittadino in quanto tale, senza limitazioni bisognose di integrazioni, in modo che essa serva a porre e risolvere il problema dell'appartenenza alla cittadinanza anche a proposito dei cittadini disonorati e traditori»[10]. Stabilito, quindi, che non tutti gli abitanti della città sono cittadini – perché se così fosse non avrebbe senso porsi il problema della definizione e cercare, di conseguenza, criteri selettivi adeguati allo scopo – Aristotele sembra escludere che il fattore discriminante possa essere costituito da qualità, in senso lato, etico-politiche (il comportamento onorevole o l'atteggiamento di lealtà nei confronti della città). Ma neppure la residenza o la facoltà di adire i tribunali possono essere assunti a criteri di distinzione: «non si è cittadini perché si abita un certo luogo (ché anche i meteci e gli schiavi condividono con i cittadini il luogo di residenza), né perché si abbiano i diritti civili, sì da poter comparire in tribunale o di potervi citare qualcun altro (...)»[11]. Sono invece criteri di discriminazione l'età e la possibilità di partecipare alle funzioni di governo della città[12]. Esclusi, dunque, i soggetti che soffrono di impedimenti «naturali», o presunti tali, vale a dire gli schiavi, le donne, i vecchi (in parte), i fanciulli e i meteci, gli unici abilitati a fregiarsi del titolo di

[p. 17]

cittadino sono i maschi adulti, nati nella *polis*: solo loro possiedono la capacità di accedere alle «cariche deliberative e giudiziarie».

Sesso, età e luogo di nascita costituiscono perciò i requisiti indispensabili per l'acquisizione della qualità di cittadino, perlomeno, come avverte Aristotele, nei regimi democratici[13]. I requisiti, ovviamente, variano a seconda delle costituzioni: ad esempio, annota Aristotele, nelle oligarchie vale anche il criterio del censo, mentre nelle aristocrazie sono rilevanti la virtù e il merito[14]. Ciò che non varia e che quindi individua e differenzia il cittadino dagli altri abitanti, qualunque sia la forma di governo, è l'elemento della titolarità dei diritti

politici. Questo è il dato costante, fisso, comune a tutte le costituzioni, le quali si distinguono, appunto, unicamente in relazione ai criteri di selezione e, dunque, al grado della loro maggiore o minore inclusività. In altre parole, quel che distingue e fa la differenza fra la democrazia, l'aristocrazia e l'oligarchia - i tre regimi ai quali Aristotele accenna nell'affrontare il problema della definizione del cittadino (ed è significativo che non citi la monarchia) - non è la *qualità* di cittadino, bensì la *quantità* dei cittadini, il dato variabile che dipende dai criteri convenzionali di ascrizione che trovano applicazione nelle diverse costituzioni.

Non i soli cittadini, però, godono delle libertà. Anche i non-cittadini, con l'eccezione degli schiavi, appartengono alla categoria degli uomini liberi: possiedono infatti i diritti civili e li possono far valere in giudizio. Ma, rispetto allo straniero o al meteco, il cittadino gode di un *surplus* di libertà (e di poteri correlati): la libertà politica che introduce al governo della *polis* (e, dunque, il potere di prendere decisioni collettive vincolanti). Il cittadino è il *soggetto governante*, il non-cittadino il *soggetto governato*, ossia, in senso proprio, il *suddito*, colui che è sottoposto a leggi e disposizioni che, a differenza del cittadino, non ha concorso, né direttamente né indirettamente, a formulare.

La dimensione (non eminentemente, ma esclusivamente) «politica» che connota la nozione di cittadino, che Aristotele elabora, forse non a caso, nel periodo della democrazia ateniese, si affievolisce nell'epoca romana. Il *civis romanus* è infatti inquadrato in una dimensione prettamente giuridica. Protetto dallo *status civitatis*, che gli garantisce la pienezza dell'insieme delle tradizionali libertà che gli derivano *ex jure Quiritium*, in cambio della soggezione alla legge e all'*imperium* delle supreme magistrature, il cittadino romano è titolare di una serie di diritti, fra i quali anche, ma non necessariamente, il diritto di voto da esercitarsi, a seconda delle materie, all'interno della *curia*, della *centuria* o della *tribù* di appartenenza[15]. Non sono, quindi, i diritti politici a definire il cittadino - tanto che Roma conosce e pratica la distinzione fra *civis cum suffragio* e *civis sine suffragio* - ma le prerogative legate alla sua capacità giuridica: oltre a un certo grado di sicurezza personale, garantito dalle

[p. 18]

norme del diritto penale, la facoltà di utilizzare gli istituti e di porre in essere i rapporti negoziali fra i privati previsti dal diritto civile. Nell'ordinamento istituzionale repubblicano, del resto, è il popolo, inteso come unità indistinta, e non il cittadino ad avere una qualche rilevanza politica. In questo contesto, i diritti politici non solo perdono la centralità che gli aveva attribuito Aristotele, ma divengono addirittura inessenziali per definire il profilo del cittadino, un elemento accidentale e, tutto sommato, perfino irrilevante, se si prescinde dalla figura, che però costituisce uno *status* privilegiato, del *civis optimo iure*[16].

Nel tardo periodo imperiale, infine, la svolta annunciata: il ruolo del popolo come soggetto politico declina definitivamente, l'*utilitas publica*, che in Cicerone indica l'interesse del popolo (*res publica* equivale a *res populi*), viene interpretata dai giuristi come coincidente con l'interesse dell'Impero - un interesse sovrastante rispetto a quello, sottostante, del popolo - la categoria del *civis romanus* diventa inintelligibile se dissociata dalla qualifica di *subiectus Imperii*. E' la formula del cittadino-suddito, un vero e proprio ossimoro secondo la prospettiva aristotelica, che diverrà l'asse portante della teoria della cittadinanza di Jean Bodin.

Nel epoca medievale, dominata dalle concezioni del potere discendente e da rapporti di soggezione di tipo personale, tramonta l'idea romana dello *status civitatis*, sostituita da quella che Pietro Costa chiama «l'idea di un *corpus* ordinato e ordinante»[17] (Costa 19), la quale non contempla più «una cittadinanza, ma una pluralità di condizioni soggettive differenziate e gerarchizzate»[18], un fitto reticolo di corpi e di ordini, appunto, dal quale dipende non solo la «visibilità» dei singoli ma anche il riconoscimento dei loro diritti e il catalogo dei loro obblighi [19]. In un mondo sorretto da una visione generale che subordina le parti al tutto - la figura chiave dell'*universitas* che riunifica le molteplicità riducendole *ad unum*[20] - i soggetti del rapporto politico sono, da una parte, il sovrano (il signore) e, dall'altra, i corpi intermedi (territoriali o funzionali), cioè le entità collettive che possono vantare una capacità rappresentativa di tipo organico (in genere non elettiva) in virtù del fatto che tale rappresentanza si appoggia su una presunzione assoluta (*iuris et de iure*, come direbbero i giuristi: tale, cioè, da non ammettere prova del contrario)[21].

[p. 19]

I singoli individui, tutt'al più, assumono rilevanza (visibilità) in quanto sudditi, non in quanto cittadini (nel senso aristotelico del termine).

Diverso, almeno in parte, è il discorso relativo all'esperienza comunale, nella quale la vita politica, sia pure «differenziata e gerarchizzata, segnata dalla differenza del censo e dello *status*»[22], non può tuttavia prescindere dalla partecipazione, più o meno attiva, dei cittadini

*uti singuli*. Sebbene entro un quadro caratterizzato, a seconda della posizione sociale e delle appartenenze primarie, da un articolato sistema di disuguaglianze, il cittadino, nella *civitas* o nella repubblica, è tale perché possiede il diritto di prendere parte ai processi di selezione del personale incaricato delle funzioni di governo. E poco importa che i diritti politici compaiano in un catalogo eterogeneo insieme ad altri diritti, a privilegi, oneri ed esenzioni, importa che ne facciano parte e che non siano inessenziali per la definizione del ruolo del cittadino.

In linea di continuità con la tradizione medievale-feudale, di cui costituisce un «coerente, graduale svolgimento»[23], si colloca la teorizzazione di Bodin, agli albori dell'assolutismo. In polemica con Aristotele - accusato di aver commesso un errore nell'attribuire al cittadino in generale i caratteri che, tutt'al più, possono essere ritenuti tipici dei cittadini negli ordinamenti democratici [24] nonché di aver «fatto confusione fra il regime di uno Stato e il suo governo»[25] a proposito della democrazia - Bodin ne rovescia radicalmente la prospettiva. Non solo il concetto di cittadino non si contrappone a quello di suddito, ma è da questo dipendente, nel senso che la qualifica di cittadino può spettare solo a chi è suddito. Tanto è vero che «il cittadino solamente onorario, che ha ottenuto il diritto di votare o la cittadinanza per i suoi meriti o per un particolare favore che gli si fa, *non è vero cittadino, perché non è suddito*»[26]. Cittadino, secondo la tradizione romano-medievale, è il *pater familias* allorché «esce dall'ambito della casa in cui comanda per trattare e negoziare coi capi delle altre famiglie di ciò che riguarda l'interesse comune»[27], ossia quando si spoglia delle vesti di padrone domestico ed assume quelle, provvisorie, di soggetto politico. Allora, secondo Bodin, «comincia a chiamarsi *cittadino*, parola che in termini precisi significa *suddito libero* che dipende dalla sovranità altrui»[28]. Ma che ogni cittadino sia suddito, non significa che sia vero il contrario e che anche ogni suddito sia cittadino. I servi e gli schiavi, le donne e i figli, sottoposti all'autorità padronale e maritale, non lo sono. Cittadino è unicamente il *suddito libero*, il *pater familias* che è titolare di diritti e privilegi perché si suppone abbia contratto con il sovrano un tacito patto, offrendo obbedienza e fedeltà in cambio di «giustizia, consiglio, conforto, aiuto e protezione»[29].

[p. 20]

Quella di cittadino è dunque una condizione privilegiata, ma è pur sempre la condizione di un suddito, una delle possibili specificazioni del suddito, il concetto che sorregge (insieme a quello di sovrano) l'intera impalcatura dell'analisi politica e della sistemazione teorica di Bodin.

La categoria del cittadino come *suddito libero* serve per stabilire la distinzione, da un lato, con la condizione di straniero e, dall'altro, con la condizione dell'abitante della città, il *bourgeois* che, a differenza degli abitanti delle campagne, gode di privilegi particolari[30]. La distinzione è importante perché consente di sganciare la nozione di cittadino da riferimenti di tipo anagrafico-territoriale e di ricondurla esclusivamente al rapporto di soggezione con il sovrano. In questo senso «la parola cittadinanza - annota Bodin - è parola giuridica»[31], ma, si può aggiungere, non priva di un minimo di valenza politica. Il suddito libero (o cittadino) si distingue dal suddito *naturale* perché è titolare di una serie di diritti e di privilegi che gli derivano dal rango, dal sesso, dall'appartenenza all'ordine, insomma da una posizione sociale preminente. «Libero» perché non sottoposto a vincoli di tipo personale e perché può *liberamente* disporre dei beni di sua proprietà, un diritto, questo, che non può essere leso neppure dal sovrano[32]. Ma, al di là dell'esercizio di diritti e privilegi che riguardano i rapporti fra i privati, può, naturalmente a discrezione del sovrano ed entro i ristretti limiti che il regime assolutistico concede, occuparsi anche degli «affari pubblici». Questo è l'aspetto che conferisce al concetto di cittadino un carattere *anche* politico e che rende non del tutto improprio l'uso che ne fa Bodin associandolo all'idea del suddito libero.

Lo stridente contrasto presente nell'abbinamento dei due semantemi «cittadino» e «suddito» è radicalmente risolto da Rousseau, che, nel definire i significati dei termini chiave della propria teoria politica, fa un fuggevole (e critico) accenno alla posizione di Bodin[33]. Il problema principale di Rousseau è di stabilire *a priori* le condizioni di legittimità di qualsiasi sistema politico, cioè di «trovare una forma di associazione che difenda e protegga con tutta la forza comune la persona e i beni di ciascun associato, e per la quale ciascuno, unendosi a tutti, non obbedisca tuttavia che a se stesso, e resti libero come prima»[34]. In realtà Rousseau, nell'impostare il problema, fornisce anche la soluzione: il principio dell'autonomia, inteso alla lettera come capacità di dare leggi a se stessi. I «consociati» possono *restare liberi*, una volta che si sono volontariamente riuniti in un corpo politico, se *ubbidiscono unicamente a se stessi*, quindi solo se vi è identificazione (concettuale e fisica) fra sovrano e sudditi. Ecco perché ogni consociato è contemporaneamente *cittadino*, in quanto partecipe dell'autorità sovrana, e *suddito*, in quanto

[p. 21]

obbligato, per contratto, ad osservarne le disposizioni[35]. In questo modo, Rousseau nel 1762, al culmine dell' *Ancient Règime*, recupera integralmente il paradigma aristotelico, rovescia completamente il senso della prospettiva indicata da Bodin e stabilisce, a futura memoria, l'*identikit* del cittadino democratico.

Le interpretazioni normative e le definizioni esplicative proposte da Rousseau sui significati dei termini che compongono la catena logica *cittadino-sovrano-suddito*, operando una sorta di *reductio ad unum* delle tre categorie, trovano solo parziale accoglienza nella solenne *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*, che l'Assemblea nazionale francese approva il 26 agosto del 1789. In questo documento - destinato ad assumere il significato di un modello ideale e ad acquisire un valore simbolico perché segnala, almeno nell'Europa continentale, la fine dell'*Ancien Règime* e la transizione al moderno Stato rappresentativo - l'influenza di Rousseau è indubitabile in almeno tre (primo, secondo e sesto) dei cinque articoli (gli altri due sono il terzo e il sedicesimo) che contengono i criteri ispiratori e le linee guida per il futuro legislatore sulla base dei quali costruire il nuovo ordine politico. Niente affatto rousseauiana è invece l'ambigua (e sospetta) formulazione "diritti dell'uomo e del cittadino", che compare tre volte: nel titolo, quasi un segno premonitore, nel preambolo e nell'art. 12. E' un'espressione inutilmente ridondante - nel senso che ciò che è predicato dell'uomo è predicato anche del cittadino, per cui i *diritti dell'uomo* sono per definizione anche i *diritti del cittadino*, e viceversa - oppure è una sottile distinzione che istituisce una differenza fondamentale, così rilevante da costituire l'asse portante e il presupposto implicito dell'intera *Dichiarazione*?

L'interpretazione letterale del testo non consente di dare risposte sicure, ma solo di avanzare ipotesi in qualche modo pre-orientate dalla conoscenza degli eventi storici successivi [36]. E, in effetti, i dubbi vengono sciolti dalla stessa Assemblea nazionale che, quattro mesi più tardi, con la legge del 22 dicembre 1789 introduce la distinzione fra "cittadini attivi" e "cittadini passivi" e, su questo fondamento, istituisce un complesso sistema elettorale di tipo rigidamente censitario. Ai *cittadini passivi* spettano i diritti civili che la *Dichiarazione* riconosce, in quanto naturali e imprescrittibili, come diritti dell'uomo; ai *cittadini attivi*, secondo una precisa gradazione che rispecchia le differenze di reddito, anche i diritti politici, che la *Dichiarazione* annette allo *status* di cittadino. L'ambiguità è sciolta. Col modificare il lessico, lasciando inalterati i referenti, l'Assemblea nazionale, con la legge elettorale del dicembre 1789, rende esplicito ciò che nella *Dichiarazione* era implicito: la differenza che intercorre fra l'*homme* e il *citoyen* della *Dichiarazione* è la stessa che distingue il *cittadino passivo* dal *cittadino attivo*. E non è una differenza da poco: il *citoyen* o, se si preferisce la nuova formulazione, il *cittadino attivo* gode della *libertà negativa*, della libertà come non impedimento, a cui aggiunge, però, la

[p. 22]

*libertà positiva*, ossia il diritto di esercitare la libertà-potere di prendere decisioni vincolanti non solo per se, ma anche *su* e *per* gli altri. Sotto questo profilo, l'*homme*, il *cittadino passivo*, conserva sostanzialmente la connotazione di *franc subject*, che gli aveva riservato Jean Bodin, con in meno i limitatissimi diritti politici che al *suddito libero* competevano per graziosa concessione del sovrano. In altre parole, «cittadino passivo» è l'ossimoro che traduce approssimativamente, nel linguaggio della Francia rivoluzionaria, l'ossimoro bodiniano «suddito libero». L'appellativo di «cittadino», seguito dall'aggettivazione «passivo», serve solo a distinguerlo dallo straniero, non, però, anche dal suddito.

Privilegio legato alla condizione di proprietario - non al diritto di proprietà che la *Dichiarazione* annovera, insieme alla libertà, alla sicurezza e alla resistenza all'oppressione, fra i diritti naturali e imprescrittibili dell'uomo - la qualità di cittadino attivo è, dunque, un mero riflesso dello *status* economico-sociale, un bene immateriale acquisibile esattamente come sono acquisibili i beni materiali. Ne consegue che la privazione dei diritti politici, che non sono considerati dai costituenti francesi diritti naturali, bensì *convenzionali*, non lede, per definizione, la dignità dell'uomo[37].

La distinzione concettuale fra «cittadino attivo» e «cittadino passivo» si conserva, sotto varie forme e diciture, per tutto il XIX e per buona parte del XX secolo, non tanto perché è autorevolmente suffragata dalle riflessioni di Immanuel Kant[38] o dalle argomentazioni di Benjamin Constant[39], quanto perché, come criterio o requisito per l'acquisto dei diritti politici, è funzionale al tradizionale impianto oligarchico-censitario dello Stato liberale[40]. D'altra parte, una rivoluzione liberale non è una rivoluzione democratica. (Il primario valore politico del liberalismo è la libertà individuale, intesa come non impedimento, come non interferenza dello Stato nella sfera delle attività dei privati, che però - si pensi a Locke - è strettamente connessa, almeno all'origine, con la proprietà. Ed è proprio questo binomio, dalla guerra civile inglese in poi, a giocare un ruolo non irrilevante nel contrastare e limitare lo strapotere dell'assolutismo

regio)[41].

La «rivoluzione» democratica è sancita dalla *Dichiarazione universale dei diritti umani* approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, che, al primo comma dell'art. 21, recita: «Ognuno ha diritto di partecipare

[p. 23]

al governo del proprio paese, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti». Non i cittadini (né tampoco i cittadini attivi), ma ognuno. In questo dettaglio è racchiuso il significato della svolta epocale che la *Dichiarazione* del '48 compie, ricongiungendo, da un lato «uomo» e «cittadino», e, dall'altro, «uguaglianza» e «libertà», intesa quest'ultima nella duplice accezione di *libertà negativa* e di *libertà positiva* (o autonomia). In questo modo, riconoscendo che tutti gli uomini sono titolari dei diritti politici, cioè che *l'homme* non può non essere considerato *citoyen*, riconosce implicitamente che tutti gli esseri umani, senza distinzione alcuna, hanno il diritto di vivere in una democrazia.

3. – Chiuso il cerchio della ricognizione, effettuata a grandi linee, del significato di «cittadino» nella storia della cultura politica occidentale, si possono tirare le prime somme. Cittadino è il soggetto titolare di una serie di diritti all'interno di un ordinamento giuridico-politico [42]. Questi diritti possono essere distinti in due grandi classi: i diritti, *lato sensu*, civili, che riguardano la sfera privata del cittadino e che si concretizzano, da un lato, in alcune garanzie che tutelano l'inviolabilità della persona e, dall'altro, in una serie, più o meno ampia, di facoltà (o capacità) di porre in essere atti e negozi giuridici finalizzati a perseguire la soddisfazione degli interessi privati; i diritti politici, che riguardano la dimensione pubblica degli individui e che consistono essenzialmente nella capacità di partecipare, in forme e modi diversi a seconda delle epoche storiche e dei regimi costituzionali, ai processi che conducono a prendere le decisioni vincolanti per l'intera collettività.

Nel paradigma aristotelico il cittadino assomma in sé le due classi di diritti. Rispetto al non-cittadino, che gode solo di quelli civili, possiede pertanto un *surplus* di diritti. Nella tradizione romana il soggetto titolare di entrambe le classi dei diritti è denominato *civis cum sufragio* o *optimus iure*, ma l'appellativo di cittadino spetta anche a chi possiede solo i diritti civili (*civis sine sufragio*). In questo modo, il termine «cittadino» diventa generico: aumenta la propria capacità denotativa (il campo di *estensione*), e, di conseguenza, riduce quella connotativa (il campo dell'*intensione*). Bodin, a dispetto della sua polemica con Aristotele, riunifica in capo al cittadino i diritti civili e i (limitati) diritti politici, ma lo chiama, incorrendo in un evidente ossimoro, «suddito libero». Rousseau si limita ad «estremizzare» la prospettiva aristotelica, inserendola, appunto, in una dimensione di democrazia radicale. I costituenti francesi (fra il 1789 e il 1791) ripropongono la distinzione della tradizione romana, suddividendo la categoria del cittadino in due sottocategorie: il cittadino con il *surplus* di diritti politici è denominato «attivo», l'altro «passivo». Anche in questo caso il termine senza aggettivazioni, nel rivestire un significato generico, perde quel carattere di «termine giuridico» che Bodin aveva inteso riservargli introducendo la differenza concettuale fra *citoyen* e *bourgeois*, fra il cittadino, titolare di diritti (anche politici) e privilegi particolari, e l'abitante della città, individuato semplicemente in relazione ad un parametro di tipo spaziale (il

[p. 24]

luogo di residenza). Analogamente, la nozione di *cittadino passivo* indica anche l'abitante, peraltro non privo di diritti, del suolo francese e il suo significato, pertanto, coincide, per un verso, con il significato di *non-cittadino* dello schema teorico di Aristotele e di *civis sine sufragio* contemplato dal diritto pubblico romano, e, per un altro verso, con quello che Bodin attribuisce al termine *bourgeois*.

La distinzione fra cittadino *attivo* (o *cum sufragio*) e *passivo* (o *sine sufragio*), più che aver rilevanza sul piano analitico e quindi essere utile per chiarire il significato del concetto di cittadinanza, è il risultato di una classificazione che introietta i criteri, predeterminati, che segnano i confini convenzionali fra l'*inclusione* e l'*esclusione*. Dipende, quindi, non tanto da un atto *teoretico*, quanto da un atto *politico*. E poiché non riguarda il problema della definizione della cittadinanza, attraverso l'individuazione delle sue proprietà intrinseche, bensì la questione della delimitazione della sfera della sua inclusività, non aggiunge elementi 'conoscitivi', ma riproduce semplicemente il contenuto di una previa decisione imperativa che stabilisce i requisiti (in genere censitari) per l'acquisizione dei diritti politici in un determinato contesto costituzionale. In questo senso, non indica *che cosa* il cittadino sia, ma *chi*, in un ordinamento dato, lo è oppure non lo è. Insomma, è una distinzione che non ha alcuna funzione esplicativa,

ma solo la funzione *enunciativa* del contenuto *normativo* di una scelta ideologica e/o di un documento di diritto positivo (al punto che verrebbe voglia di sostenere, se non fosse del tutto insostenibile, che il suo «contesto di validità» potrebbe essere meglio rappresentato dalla *logica della giustificazione*, piuttosto che dalla *logica della dimostrazione*).

Il che non significa, naturalmente, che la nozione aristotelica di cittadino sia, al contrario, «pura», avalutativa, meramente descrittiva. Anch'essa riflette scelte di valore e posizioni potestative ed è una definizione di tipo stipulativo (o convenzionale). E, tuttavia, nel connettere lo *status* di cittadino alla titolarità dei diritti politici ne esplicita – come dato intrinsecamente essenziale ai fini della definizione – la funzione squisitamente politica, ossia la capacità di partecipare, in modo diretto o indiretto, al governo della cosa pubblica. Questa funzione è fondamentale per cogliere la proprietà connotativa, lo specifico elemento di identificazione del cittadino e, dunque, per distinguerlo in modo chiaro e netto, innanzitutto, sia dal suddito sia dallo straniero, e, secondariamente, sia dall'abitante di un località urbana (o, per estensione, di un qualsiasi altro luogo) sia dal soggetto che è, sì, titolare di una serie di diritti, ma non anche di quelli politici (il semicittadino o il quasi-cittadino).

La definizione aristotelica è, quindi, più esplicativa rispetto alle altre. Non solo, è anche l'unica possibile in un contesto istituzionale di tipo democratico. La democrazia senza cittadini (nel significato aristotelico del termine) è infatti un autentico *nonsense*, anzi una vera e propria contraddizione in termini[43]. Ciò, ovviamente, non vuol dire che è una definizione applicabile solo ai sistemi democratici, dal

[p. 25]

momento che ha un carattere generale e può perciò essere usata con riferimento a tutti i regimi che prevedano un qualche grado, anche minimo, di partecipazione popolare alle funzioni di governo. Né vuol dire che coglie unicamente le qualità specifiche della cittadinanza democratica, per la semplice ragione che l'unico elemento distintivo di questo tipo di cittadinanza è di carattere quantitativo: riguarda la dimensione dell'inclusività (la proporzione fra numero dei cittadini e numero complessivo degli abitanti), che nei sistemi democratici è maggiore di quella di ogni altro sistema costituzionale.

La tesi che il cittadino è un soggetto dotato di un *surplus* di diritti rispetto al non-cittadino richiede, però, qualche chiarimento. Infatti, essa implica che i diritti politici siano *aggiuntivi* rispetto ad altri diritti. Che questo significhi che essi *integrano* un "pacchetto" preesistente, nel senso che la loro acquisizione è, in ordine di tempo, successiva al riconoscimento di altri diritti, può apparire perfino banale. Nessun dubbio che la figura del proprietario sorga prima di quella del cittadino o che il principio dell'*habeas corpus* divenga norma del diritto positivo inglese prima (e, comunque, a prescindere dalla circostanza che) agli inglesi, o a una parte di essi, sia riconosciuta la qualifica di cittadini. Ma la precedenza cronologica non esaurisce il significato di «diritti aggiuntivi», e, in ogni caso, non è decisiva ai fini della definizione dei diritti politici. Conta piuttosto la priorità logica. Se si assume come punto di riferimento il testo della *Dichiarazione* del 1789 e, ancor più, il suo contesto politico e culturale, non si può negare che i diritti del cittadino integrino i diritti dell'uomo, che comprendono, da un lato, i diritti di libertà, e, dall'altro, i diritti civili, cioè quei diritti che, secondo la rigorosa classificazione recentemente proposta da Luigi Ferrajoli, costituiscono i diritti della persona[44]. Ma, fra questi, soltanto i diritti di libertà indicati nella *Dichiarazione* (l'inviolabilità del corpo, le libertà di opinione e di stampa) precedono *logicamente* i diritti politici, giacché si pongono come loro presupposti indispensabili, così come la *libertà negativa*, intesa come assenza di impedimenti o di interferenze, si pone come condizione necessaria per l'esercizio della *libertà positiva*[45]. Il fatto che i diritti politici presuppongano i diritti di libertà, non comporta, però, che possano essere considerati, rispetto a questi, *necessariamente* aggiuntivi. Eppure lo sono. Non si può, infatti, non riconoscere che, sul piano dei contenuti, li integrino e li completino. Da questa apparente *impasse*, si può uscire con un uso più preciso del linguaggio. I diritti politici non presuppongono, in realtà, la *classe* dei diritti di libertà né si aggiungono *ad* essa come una classe distinta: di tale classe presuppongono semplicemente alcuni diritti e solo rispetto a questi sono aggiuntivi, ovverosia si aggiungono *in* essa e la integrano e completano perché è la classe alla quale essi stessi appartengono.

[p. 26]

Il *surplus* di diritti di cui gode il cittadino è, dunque, costituito, *in primis*, da diritti di libertà[46].

Se un insegnamento si può trarre dalle vicende che accompagnano e seguono la *Dichiarazione* dell'89, questo è che sono i cittadini a determinare quali siano i diritti dell'uomo, quali diritti siano da tutelare e da rendere positivi, inserendoli in un testo normativo. (Il rilievo è ovvio – dato che i cittadini sono i titolari dell'autorità sovrana – ma troppo spesso nelle vicende dei diritti umani viene sottinteso o trascurato). In senso traslato – per non incorrere nella fallacia

dell'antropomorfismo – si potrebbe, perciò, dire che, nei contesti in cui sono riconosciuti e praticati, sono i diritti politici, la cui seconda natura è quella di essere dei *poteri*, a *porre* il diritto. Con ciò non si intende affrontare la questione (né tanto meno darla per risolta) se i diritti dell'uomo precedano (o siano preceduti da) i diritti politici, ma semplicemente sottolineare il carattere 'riflessivo' e, con ciò, la centralità dei diritti politici in ordine al riconoscimento e alla tutela degli altri diritti[47].

4. – Una volta assunto che la cittadinanza esprime la condizione del cittadino e che «cittadino» denota, in contrapposizione a «suddito» e *per differentiam* con «straniero», il soggetto titolare dei diritti politici, quei diritti-poteri che abilitano a partecipare, in forma diretta o indiretta, ai processi che conducono a prendere decisioni vincolanti non solo per sé, ma anche *per* e *su* gli altri, resta da precisare quale sia il contesto politico-istituzionale entro il quale il cittadino si definisce ed opera. Si tratta, in altri termini, di individuare il contesto dell'*appartenenza* e, ancor prima, di chiarire il significato del concetto, che contiene un'ambiguità di fondo che va preliminarmente eliminata.

Sul piano delle definizioni lessicali, che registrano gli usi linguistici comuni o più diffusi, il verbo «appartenere» ha due significati opposti: indica, da un lato, l'*essere parte* della proprietà di qualcuno e, dall'altro, il *far parte* di una categoria, una classe, un'insieme. In entrambi i casi il riferimento può essere tanto una cosa, un oggetto inanimato (ad esempio: «questa casa mi appartiene»; oppure «questa casa appartiene al genere delle ville rustiche») quanto un soggetto umano (ad esempio: «Tom appartiene a Mr. John»; «Tom appartiene alla categoria degli afro-americani»). È del tutto evidente che il primo significato di appartenenza non può, per la contraddizione che non lo consente, riguardare il cittadino; al massimo - per rimanere entro la sfera della politica - può essere applicato al suddito del signore feudale all'epoca dello Stato patrimoniale o a soggetti sottoposti, in senso niente affatto metaforico, all'assoluto dominio altrui (lo schiavo, il servo della gleba, ecc.). Evidente, ma niente affatto scontato: basta scorrere alcuni manuali giuridici

[p. 27]

(soprattutto di diritto costituzionale e di diritto internazionale) per rendersi conto degli echi di vecchie concezioni che ancora si avvertono nell'idea dell'appartenenza intesa come piena soggezione dell'individuo all'autorità sovrana dello Stato, il quale conferisce o revoca, con atti che costituiscono, appunto, esercizio della «propria» sovranità, lo *status* di cittadino. Si tratta, è chiaro, di una questione, forse, più nominalistica che sostanziale, in parte dipendente da un mancato aggiornamento del lessico e dalla forza inerziale di alcune categorie dottrinali. Tuttavia è significativo che in Italia, dopo la scomparsa della monarchia e l'avvento della Repubblica, per enunciare il principio che l'istituto della cittadinanza è regolato dalla legge si ricorra ad espressioni («sottoposizione alla sovranità dello Stato») più consone a designare la qualifica del suddito, piuttosto che quella del cittadino.

Il che non significa che nella concezione verticale, o statocentrica, del vincolo che istituisce la cittadinanza non trovi spazio anche il significato dell'appartenenza come *far parte* dell'ordinamento statale. Anzi, questa, che è assai diffusa fra i giuristi, rappresenta uno dei due principali modelli esplicativi che attualmente si contendono il campo. L'altro, tipico degli studi sociologici, è invece incentrato su una concezione orizzontale del vincolo che definisce la cittadinanza come appartenenza ad una comunità politica, comunque determinata nei suoi contenuti politico-culturali e qualunque sia la natura della convenzione che ne stabilisce i confini [48]. Nel primo modello l'appartenenza è pressoché automatica – la cittadinanza si acquista in via ordinaria per un mero «accidente», per l'essere nati entro un determinato territorio - nel secondo, viceversa, è legata, almeno in teoria e in linea di principio, ad un atto di volontà individuale, ad una scelta che richiama o rinvia a processi di auto-identificazione.

Nessuno dei due modelli è pienamente soddisfacente. Nell'approccio statocentrico l'appartenenza esprime di norma il legame che intercorre *necessariamente*, fin dalla nascita, fra l'individuo e lo Stato. Tale vincolo definisce non solo i diritti di cui il singolo è titolare, ma anche gli obblighi che egli, corrispettivamente, assume verso lo Stato. Secondo questo approccio, che si può dire rappresenti un esempio di prospettiva *ex parte principis*, l'appartenenza è di tipo *ascrivito* e si configura prevalentemente, come s'è detto, in termini di sottomissione alle leggi dello Stato. Questa concezione tradizionale dell'appartenenza come soggezione alla sovranità, presenta due limiti invalicabili. Il primo è che non consente di distinguere in maniera immediata il rapporto di cittadinanza dal rapporto di sudditanza, omettendo di precisare, nel caso degli ordinamenti democratici, la sede della sovranità, né di discernere il cittadino dallo straniero, dato



che l'obbligo dell'osservanza delle norme dell'ordinamento non è discrezionale, ma, al contrario, uniformizzante. Il secondo limite concerne la difficoltà intrinseca a spiegare (ed eventualmente a giustificare) l'insorgere di movimenti, di tipo etnico, nazionalistico o perfino ideologico, che reclamano il riconoscimento della loro individualità storico-culturale (o presunta tale) come presupposto e fondamento della rivendicazione del

[p. 28]

diritto all'autonomia politica. Appare pertanto una concezione povera e, comunque, inadeguata a cogliere il carattere dei processi di identificazione collettiva di movimenti o gruppi allo stato nascente.

Se, però, si cambia il punto di vista, adottando la prospettiva sociocentrica (o, in senso lato, comunitaria) e collocandosi, per così dire, *ex parte populi*, risulta estremamente problematico individuare il referente empirico dell'appartenenza. E risulta quasi impossibile se la comunità politica d'appartenenza, come nel caso della pretesa dei giacobini nella fase della loro massima ascesa, è da individuarsi sulla base della condivisione non di principi etico-politici, ma di astratti ideologismi e immagini visionarie del mondo e delle virtù dell'uomo. Sganciata dal dato oggettivo, costituito dal territorio o dall'ordinamento statale, l'appartenenza diventa, infatti, il risultato di un processo proiettivo di auto-identificazione, un dato soggettivo, volontaristico ed autoreferenziale, che riposa sulla credenza dell'esistenza, vera o presunta, di elementi di identificazione-differenziazione ritenuti unici ed irripetibili. Ma poiché i caratteri distintivi vengono generalmente ricercati in una serie di fattori sia «naturalisti» (l'etnia, il ceppo autoctono, i legami di sangue o *ab immemorabili*) sia latamente culturali (la lingua, la storia, la comunanza di costumi, abitudini, miti fondativi e valori) che sono talmente vaghi e generici nella loro formulazione da non permettere – se non per consueti stereotipi e triti luoghi comuni – una determinazione certa e inequivoca dei loro contenuti, ne discende che il concetto di appartenenza ad una nazione nascente o ad altro genere di comunità *in fieri*, di tipo domestico o sopranazionale, assume una forte connotazione di carattere emotivo (esprime aspettative, desideri, ideali) e presenta un contenuto normativo-ottativo, piuttosto che descrittivo (non indica ciò che è, ma ciò che *dovrebbe* essere).

Che le due concezioni abbiano dei limiti, non significa però che siano inadeguate a rappresentare l'appartenenza in riferimento al contesto, più o meno formalmente istituzionalizzato, entro il quale diventa possibile l'esercizio dei diritti politici. Qualunque convivenza organizzata, anche se primitiva o elementare, possiede un tessuto istituzionale, anche minimo, tramite il quale canalizzare i processi potestativi e comunicativi; inoltre, non può prescindere da regole che disciplinano la vita di relazione e che determinano *chi* sono i soggetti deputati a stabilirle e attraverso quali procedure. Si tratti dello Stato nazionale, consolidato nell'esperienza occidentale, di nazioni allo stato nascente, di gruppi, movimenti e comunità più o meno solidificati, il quadro non cambia. Comunque venga definito (o costruito o percepito o sentito) il retroterra culturale dell'appartenenza, questa è sempre relativa ad un plesso istituzionale politico-giuridico, anche se semplice o miniaturizzato o, addirittura, allo stato larvale. Si può sostenere che (o discutere all'infinito se) la cultura autoctona innerva l'etnia, l'etnia è la radice della nazione, la nazione la culla del popolo, il popolo la base dello Stato, ma, con buona pace dei teorici del nazionalismo etnico, non è su questa catena discorsiva che si fonda la categoria dell'appartenenza. Ammesso che si possa giungere a definizioni chiare e precise di concetti di per sé vaghi, fumosi, e altamente manipolabili, quali «etnia» «nazione» e «popolo», questi concetti servirebbero, non già a denotare la categoria dell'appartenenza, ma a giustificare, e eventualmente a spiegare, il *sentimento*

[p. 29]

di appartenenza, non, quindi, a descrivere il fatto oggettivo di essere parte, bensì ad indicare l'atteggiamento soggettivo del *sentirsi* parte di un determinato plesso istituzionale (politico e giuridico). In altre parole, il sentimento d'appartenenza non definisce la sfera dell'appartenenza, cioè l'ambito entro il quale il cittadino esercita i diritti politici, ma l'attaccamento ad essa, la disponibilità a riconoscersi (anche emotivamente) parte di essa. Il che non guasta, dato che ogni sistema politico incarna dei valori, la cui condivisione è condizione del suo buon funzionamento e della sua persistenza. E', però, a dir poco arbitrario sostenere che l'*idem sentire* sia necessariamente correlato alla visione di un bene comune custodito nei recessi e coltivato nelle pratiche liturgiche di una qualche comunità (più o meno) organica. Oppure, che debba essere alimentato dal culto di miti fondativi e di memorie collettive costruiti *ad hoc*, dal quasi sacrale rispetto di tradizioni (spesso inventate), dalla dogmatica convinzione della propria unicità storica, insomma da tutto il retorico corredo delle credenze che normalmente accompagna i processi di autoidentificazione su basi etniche o nazionalitarie. L'*idem sentire*, più semplicemente, può

riguardare il riconoscimento comune dei valori che stanno alla base dei sistemi politici o che attraverso questi si possono realizzare, indipendentemente da ogni ipotesi di tipo etnico-nazionalistico e da enfatiche rappresentazioni dello spirito civico o dell'attaccamento alla costituzione[49].

Questo è il caso della democrazia e non è affatto uno dei tanti esempi che si potrebbero fare. La democrazia, infatti, è l'unico sistema politico a proposito del quale si può parlare, con rigore e in senso proprio, di cittadini e di diritti di cittadinanza. I suoi valori di base sono l'uguaglianza (formale) e la libertà (intesa anche come autonomia), un binomio assiologico che tende ad unire anziché, come l'idea di nazione, a dividere. Due valori che la democrazia contemporanea – non occorre, per distinguerla, aggettivarla come "rappresentativa", giacché neppure quella ateniese del V e IV secolo a.C. era un puro sistema assembleare, caso mai è opportuno aggiungere «liberale» – tende a realizzare col conferire ai diritti politici, di cui i cittadini sono titolari, il ruolo di fonte della legittimità del potere politico che, pur in presenza della differenziazione dei codici funzionali delle società complesse, controlla e regola l'esercizio degli altri poteri. I diritti politici, anche se ridotti alla loro espressione minima - all'elettorato attivo e passivo - costituiscono il fulcro attorno a cui ruota la logica funzionale di un sistema che attribuisce ai cittadini la libertà-potere di scegliersi i governanti e che vincola questi ad essere politicamente responsabili («rispondenti») nei confronti dell'elettorato. Le elezioni rivestono infatti il significato di un'investitura, perché *autorizzano* a prendere decisioni vincolanti *su* e *per* gli altri sulla base di un programma di

[p. 30]

governo che viene sottoposto al giudizio degli elettori e che dovrebbe tradurre ed esplicitare una delle possibili ipotesi normative circa l'interesse generale da perseguire. Ma, il principio sotteso della selezione della *leadership*, se, da un lato, fonda la legittimità per gli eletti del diritto di 'comandare', dall'altro fonda l'obbligo politico, il dovere di 'ubbidire', l'impegno alla lealtà costituzionale e al rispetto della legalità. In questo senso, poiché il processo di costituzione dell'autorità (del potere legittimo) avviene attraverso la selezione dei programmi e della *leadership* incaricata di realizzarli, l'esercizio delle attività di governo non può non essere che *ad indirizzo vincolato*, oltre che naturalmente limitato dalle norme che tutelano i diritti costituzionalmente garantiti. Ecco perché la democrazia è l'unico sistema politico conosciuto il cui (buon) funzionamento dipende non solo dalla qualità dei governanti, ma anche, per non dire soprattutto, dalla qualità dei cittadini[50]. E questo particolare, aggiunto al fatto che è il sistema politico più inclusivo che si conosca, fa della democrazia non l'ordinamento politico-costituzionale che privilegia il ruolo del cittadino, ma l'unico che lo rende, nel senso pieno del termine, effettivamente possibile. Per questa ragione i diritti di cittadinanza sono una prerogativa della democrazia liberale, cioè di quei sistemi politici «pregiati» che rappresentano, stando agli *standards* definitivi dei politologi, meno della metà degli Stati esistenti. Per contrasto, in un panorama mondiale in cui la categoria, ampia e generica, dei sistemi non-democratici comprende - 'confondendoli' nel genere dei regimi autoritari e semi-autoritari - teocrazie, monarchie e 'repubbliche' ereditarie, dittature militari, para-militari, carismatiche e partitiche, sultanati, dispotismi 'illuminati' e tradizionali (orientali), nonché ogni residua forma statale negatrice dei diritti individuali di libertà, diventa comprensibile perché la cittadinanza occidentale possa essere considerata una condizione privilegiata.

5. – Risolvere la figura del cittadino nello *status* che attribuisce la titolarità dei diritti politici, intesi come parte integrante di quei diritti di libertà che trovano la loro massima espansione nei sistemi democratici, equivale a proporre una concezione della cittadinanza indubbiamente ristretta. D'altra parte i diritti civili, come l'esperienza storica ha dimostrato, possono coesistere con la condizione di semi-cittadino o di non-cittadino, con regimi oligarchico-censitari, di dispotismo illuminato o paternalistico e perfino con regimi di tipo assolutistico. Come del resto i diritti sociali, la cui prima embrionale formulazione è addirittura rinvenibile nelle politiche bismarkiane del tardo Ottocento, possono essere 'graziosamente' concessi dall'alto. Ciò, ovviamente, non riduce la loro rilevanza: sia gli uni sia gli altri completano di fatto il corredo dei diritti 'irrinunciabili' del cittadino nelle democrazie contemporanee, anzi rappresentano ormai condizioni indispensabili (nel senso di strettamente funzionali) per l'effettivo esercizio dei diritti politici. I diritti civili perché sono costitutivi della personalità giuridica; i diritti sociali perché, contribuendo a rimuovere gli ostacoli che limitano il godimento dell'uguale libertà,

[p. 31]

facilitano l'accesso ai canali della partecipazione politica[51]. Ma né gli uni né gli altri sono

'essenziali' per definire la cittadinanza, che traduce la condizione del cittadino, cioè del titolare del diritto-potere di partecipare, in forma diretta o indiretta, ai processi che conducono a prendere decisioni vincolanti per sé nonché *per* e *su* gli altri nell'ambito del sistema politico d'appartenenza.

La definizione esplicativa di cittadinanza, qui proposta, nell'associare, in modo inscindibile, il concetto di cittadino a quello di democrazia, lascia implicitamente intendere che la 'conquista' dei diritti politici da parte di tutte le persone adulte, in condizioni di assoluta uguaglianza formale, è relativamente recente e limitata ai paesi retti da regimi non-autoritari. E' una definizione, dunque, che coglie i tratti caratteristici di un'elaborazione teorica che è specifica della cultura politica occidentale, di cui costituisce, se è lecito esprimere un giudizio di valore, uno dei momenti più alti della sua plurimillennaria storia. Un modello da suggerire e fors'anche da esportare, a condizione di non ricorrere a violenze missionarie o di non incorrere in forme di imperialismo culturale. Ma un modello ancora perfezionabile.

Se la definizione di cittadino, quale soggetto titolare di diritti politici, contempla necessariamente il riferimento ad un ambito di appartenenza, cioè ad una 'sede istituzionale' di tipo territoriale entro la quale l'esercizio di tali diritti è reso possibile, allora che il significato di cittadinanza contenga in sé, come suo connotato intrinseco, la logica dell'inclusione-esclusione è assolutamente pacifico, nel senso che non si possono dare definizioni di cittadinanza che ne prescindano. E poiché neanche un millimetro quadrato del mondo abitato è sottratto alla giurisdizione di un qualche Stato, una prospettiva realistica non può non prendere atto che l'ambito dell'appartenenza è delimitato dai confini fra gli Stati. Ma la cittadinanza statutale la si acquista, salvo sporadiche eccezioni, per un 'accidente di nascita', è, cioè, per un verso, una acquisizione casualmente *selettiva* e, per un altro, rigidamente *ascrittiva*. Questo duplice carattere mal si concilia con la tesi che i diritti politici rappresentino la massima espansione della classe dei diritti di libertà. Il cittadino è, come avrebbe detto Kant, un soggetto *sui iuris* e, tuttavia, non ha la libertà di scegliere il proprio ambito di appartenenza statutale. La combinazione dei principi dello *ius soli* e dello *ius sanguinis*, che continua ad ispirare la maggior parte delle legislazioni nazionali in tema di cittadinanza, prevede che l'acquisizione dello *status civitatis* sia di norma un effetto automatico di circostanze (nascita, filiazione, adozioni, ecc.) che prescindono totalmente dalla volontà del soggetto interessato. L'unica eccezione in materia è rappresentata dall'istituto dell'*acquisizione per opzione* peraltro limitato, ove ammesso, a pochi casi rigidamente circoscritti[52] (Bariatti). Questo è un limite che, in una prospettiva *de iure condendo*, potrebbe

[p. 32]

essere in teoria superato. Se non c'è ragione – come in effetti non c'è – di subordinare l'appartenenza al possesso di caratteri, spesso vaghi e artificiosi, di matrice etnica o nazionalitaria, allora non c'è neppure alcuna ragione per escludere in via di principio che la l'acquisizione della cittadinanza possa essere il frutto di una libera scelta individuale. Se si ammette che il sentimento d'appartenenza, laicamente inteso, possa essere indirizzato verso i valori etico-politici che sorreggono e innervano il sistema politico al quale si dà la propria preferenza, allora, per davvero, niente impedisce che l'acquisizione della cittadinanza possa avere un carattere 'elettivo', nel senso etimologico del termine (*eligere* equivale a scegliere).

Una tale soluzione probabilmente non risolve – ma forse potrebbe contribuire ad attenuarla – la «crescente incompatibilità» che Danilo Zolo segnala fra «i diritti di cittadinanza e i cosiddetti 'diritti cosmopolitici'», «un'antinomia che riguarda anzitutto la tensione tra il particolarismo delle cittadinanze nazionali e i processi di globalizzazione in atto»[53] e che viene espressa «dalla lotta per l'acquisto delle cittadinanze 'pregiate' dell'Occidente da parte di masse sterminate di soggetti appartenenti ad aree continentali senza sviluppo e con un elevato tasso demografico»[54]. Una situazione che dovrebbe indurre, secondo Zolo, ad *aggiornare* il paradigma della teoria della democrazia in direzione della prospettiva del «federalismo democratico», sganciato «dalla retorica della globalizzazione e della 'cittadinanza cosmopolitica'», secondo un disegno che, nel rimodellare il quadro delle competenze e delle funzioni politiche da ripartire fra centro e periferia, «non dia per scontato il superamento dello Stato nazionale e non sottovaluti la forza coesiva delle radici etniche e nazionali, ma tenti pazientemente di disarticolare, in linea con la più alta tradizione liberale, il sistema delle libertà garantite dallo Stato di diritto dai particolarismi 'prepolitici' dell'appartenenza e dell'identità collettiva»[55]. Si tratta di una prospettiva realistica largamente condivisibile, salvo, forse, per l'eccessivo riguardo mostrato nei confronti delle cosiddette «radici etniche e nazionali», più elitistiche e meno profonde di quanto la loro roboante propaganda tende a mostrare e che, comunque, possono essere lette – e la documentazione storico- empirica non manca – anche in

un'altra chiave. Elementi di coesione sociale, certo, l'etnicismo e il nazionalismo, peraltro, in quanto tali, sapientemente sfruttati, nell'epoca del loro massimo fulgore, dai ceti dominanti in funzione del controllo sociale; ma, anche, varianti edulcorate dei pregiudizi razziali, traduzioni allargate delle identità tribali e versioni secolarizzate delle appartenenze religiose, e perciò, come quelle, idoli in nome dei quali si sono consumate le più terrificanti tragedie di cui è costellata la storia dell'umanità.

Simile per quanto riguarda l'individuazione del punto *dolens*, ma assai più estrema nelle soluzioni radicali che prospetta, è invece la posizione di Luigi Ferrajoli. Movendo da un'acuta critica della concezione di Marshall, che tiene insieme ciò che andrebbe distinto sul piano analitico, e dalla rigorosa ricostruzione della teoria

[p. 33]

dei diritti umani come diritti fondamentali, da cui discende una complessa tipologia imperniata su due distinte classificazioni, l'una che riguarda la struttura logica dei diritti e l'altra la sfera dei loro titolari, Ferrajoli individua una «antinomia regressiva» fra il carattere universale dei diritti fondamentali e il loro confinamento entro gli angusti spazi della cittadinanza statale[56]. L'antinomia risulta più acuta se messa in relazione con il diritto di residenza e con il diritto di circolazione, riservati oggi ai cittadini e, quindi, condizionati nel loro godimento dall'accidentale appartenenza allo Stato nazionale[57]. L'effettività di questi due diritti, che in quanto diritti di libertà dovrebbero essere considerati diritti della persona e avere quindi un carattere universale, è compromessa, come il dramma dell'immigrazione mostra, dal persistere delle cittadinanze nazionali e, dunque, dall'esistenza degli Stati. La cittadinanza, in altre parole, impedisce l'uguale esercizio dei diritti di libertà e perciò, secondo Ferrajoli, più che superata, va «negata» e «soppressa»[58] in quanto «rappresenta l'ultimo privilegio di status, l'ultimo fattore di esclusione e discriminazione anziché – come fu all'origine dello stato nazionale – di inclusione e parificazione, l'ultimo relitto premoderno delle differenziazioni personali, l'ultima contraddizione irrisolta con l'affermata universalità ed uguaglianza dei diritti fondamentali»[59]. Ne deriva che solo con l'istituzione di una "cittadinanza universale" si può superare la dicotomia fra *diritti dell'uomo* e *diritti del cittadino*, «riconoscendo a tutti gli uomini e le donne del mondo, in quanto semplicemente persone, i medesimi diritti fondamentali»[60]. Naturalmente, l'ipotesi della 'cittadinanza universale' presuppone la costruzione di un ordine politico internazionale in grado di garantire l'effettività dei diritti fondamentali che la declinante sovranità degli Stati nazionali oggi non solo non è più capace di assicurare ma di cui, addirittura, costituisce il principale impedimento. Ferrajoli non si nasconde che questa proposta ha il sapore di «un'utopia giuridica», ma ricorda che «la storia del diritto è anche una storia di utopie (bene o male) realizzate» e che, comunque, esistono ormai i presupposti, costituiti dal «costituzionalismo mondiale già formalmente instaurato con le ricordate convenzioni universali», affinché le «forze democratiche» e «l'intera cultura giuridica e politica» raccolgano la sfida e comincino ad operare in questa direzione[61] (1,75; 2, 291).

La posizione di Ferrajoli, suggestiva e argomentata con la consueta lucidità, si presta ad alcune considerazioni, che riguardano non tanto il carattere utopistico

[p. 34]

dell'obiettivo finale, anche perché non c'è nulla di più irrealistico che il sottovalutare la forza delle idee, quanto l'ottimistica sopravvalutazione dell'autonomia della dimensione internazionale rispetto al ruolo fondamentale svolto in essa dagli Stati. Il che rende nel complesso debole l'intera proposta. Che gli Stati nazionali soffrano, oggi, di un *deficit* di sovranità è uno dei luoghi comuni più diffusi nella strabocchevole letteratura critica che si è venuta accumulando sul fenomeno della globalizzazione, ben compendiato dalla fortunatissima formula - ma si tratta, appunto, più che altro di uno *slogan*, di una frase ad effetto - di Daniel Bell secondo cui gli Stati sarebbero diventati entità troppo grandi per alcuni scopi e troppo piccole per altri[62]. Troppo grandi per poter governare con successo l'accentuata frammentazione degli interessi e delle spinte centrifughe a livello locale e regionale; troppo piccole per poter gestire le dinamiche, che ormai sfuggono al loro controllo, relative alla dimensione globale dell'economia e delle comunicazioni. Di qui la crisi, per alcuni autori, irreversibile dello Stato nazionale come modello organizzativo della convivenza su basi territoriali[63]. Può darsi che ciò sia vero, che l'attuale configurazione dello Stato sia destinata a scomparire e che, con essa, l'intero quadro delle relazioni internazionali subisca profonde trasformazioni. Ma può darsi, invece, che non ci sia niente di particolarmente nuovo sotto il sole, se non il proliferare di istanze legate all'antico fenomeno del localismo e la straordinaria velocizzazione di alcuni vecchi (e ben noti) processi. In fondo le pressioni regionalistiche e le rivendicazioni neo-nazionalistiche, che all'origine hanno per lo più esigenze di affermazione di tipo identitario, più che ad abbattere lo Stato nazionale,

puntano a riprodurlo attraverso processi di secessione o di gemmazione più o meno consensuale. E la stessa globalizzazione può darsi che abbia semplicemente reso più visibili, da un lato, sia il carattere espansivo del mercato, che è connaturato al modo di produzione capitalistico, sia il problema (cronico) della sua regolamentazione; e, dall'altro, il fenomeno del reciproco condizionamento fra i principali attori della scena internazionale che ha sempre prodotto, dal Trattato di Westfalia in poi, un'incidenza non irrilevante anche nelle politiche interne dei singoli Stati.

Se quest'ipotesi ha un minimo di plausibilità, allora diventa prematuro decretare la fine dello Stato e imprudente impostare discorsi e ragionamenti nella prospettiva che questa sia imminente. E diventa irrealistico enfatizzare il nascente 'costituzionalismo mondiale'[64], quas fosse una spontanea manifestazione della sapienza giuridica, o sopravvalutare il ruolo del diritto internazionale, come se si trattasse di un prodotto che scaturisce da una fonte sovrastatale o che comunque possa emanciparsi, riguardo alla garanzia della sua effettività, dall'azione degli Stati. Pensare che il sistema internazionale sia qualcosa di diverso da un sistema di relazioni interstatuali, significa scambiare l'essere con il *dover essere*, la realtà effettuale con le definizioni dottrinali o le ipotesi normative della scienza

[p. 35]

giuridica. I patti, i trattati, gli accordi e i protocolli che costituiscono l'oggetto del diritto positivo internazionale sono il frutto di intese intercorse *fra* gli Stati e, dunque, non sono atti che si collocano (se non in senso figurato o ideologico) *sopra* gli Stati. Tant'è che la loro effettività dipende interamente dalla disponibilità degli Stati firmatari ad applicarli e le eventuali sanzioni per l'inadempienza sono anch'esse comminate da insiemi di Stati, qualunque sia la sigla sotto la quale di volta in volta operano. Il funzionamento (e non solo il finanziamento) degli stessi organismi internazionali e anche di quelli sopranazionali dipende, in ultima analisi, dalla volontà degli Stati membri o promotori. Ne deriva che l'ordinamento politico-giuridico internazionale, che dovrebbe costituire l'ambito di appartenenza e, dunque, sorreggere l'istituto della 'cittadinanza universale', non potrebbe essere altro che una confederazione o federazione di Stati, esattamente come Kant, l'ideatore della repubblica cosmopolitica, aveva ipotizzato[65].

In modo analogo, l'internazionalizzazione (e l'universalità) dei solenni documenti che proclamano il riconoscimento e la tutela dei diritti umani non vanno prese troppo alla lettera. Come la *Dichiarazione* dell'89 è un decalogo di tipo riflessivo, nel senso che contiene una serie di prescrizioni che dovrebbero fungere da linee guida per il futuro legislatore, ossia una serie di raccomandazioni sui principi da rispettare che l'Assemblea nazionale francese rivolge a se stessa, così la *Dichiarazione universale* del 1948 contiene una serie di norme indirizzate direttamente agli Stati firmatari, che in questo modo divengono gli unici veri destinatari delle dichiarazioni dei diritti, i primi garanti della loro tutela e i principali responsabili delle loro eventuali violazioni[66].

Benché possa apparire paradossale o logicamente incongruente, l'effettività dei diritti umani (o universali o fondamentali) dipende in primo luogo dagli atteggiamenti e dagli interventi degli Stati, senza la cui azione le denunce e l'impegno delle agenzie specializzate e dei movimenti umanitari, così come la mobilitazione dell'opinione pubblica, rimarrebbero senza esito. E, in proposito, non è irrilevante la forma del regime politico. E' un caso che i sistemi democratici i soli sistemi in cui i diritti politici sono garantiti a tutti, siano anche quelli che registrano il minor numero di violazioni dei diritti umani? Così come non è irrilevante che il regime sia democratico o autoritario rispetto alla questione delle migrazioni di massa o in relazione alla soluzione del problema dell'estensione del diritto di residenza e di circolazione, che non è tanto un problema teorico (o filosofico), quanto, più semplicemente, di diritto positivo o di politica del diritto. E' inoltre, una constatazione di fatto che nel secolo XX non sia intercorsa una guerra fra paesi retti da governi democratici. Anche per questa ragione, analoga importanza riveste la forma degli

[p. 36]

Stati nell'ambito delle relazioni internazionali. L'ipotesi della 'democrazia internazionale', entro la quale dovrebbe iscriversi l'ipotesi della 'cittadinanza universale', è un obiettivo che può essere realizzato passando per la fase intermedia della democratizzazione degli Stati, quale presupposto della democratizzazione delle loro relazioni[67].

In questo contesto non è la cittadinanza statale a costituire impedimento alla realizzazione dei diritti umani, ma, al contrario, la limitata diffusione dei diritti politici, il cui esercizio è in pratica circoscritto ai sistemi democratici. Certo, la cittadinanza pregiata del mondo occidentale appare una condizione privilegiata. Ma i privilegi si eliminano, non cancellando i diritti, bensì estendendoli. In altre parole, non è la cittadinanza che va soppressa, bensì la sudditanza. Ma per far questo occorre sposare un'altra utopia ed operare per favorire la democratizzazione dei regimi autoritari, fino alla loro totale scomparsa. L'obiettivo di eliminare la

settecentesca distinzione fra i *diritti dell'uomo* e i *diritti del cittadino*, peraltro enunciato a chiare lettere dalla *Dichiarazione* del '48, non lo si realizza, dunque, negando i diritti di cittadinanza a chi li possiede, ma conferendoli effettivamente a chi non li ha. Prima di augurarsi che l'uomo diventi cittadino del mondo, bisognerebbe, perciò, augurarsi che tutti gli abitanti del mondo abbiano la possibilità di diventare cittadini.

---

(\*) Estratto di: V. MURA (a cura di), *Il cittadino e lo Stato*, Milano, Franco Angeli, 2002, pp. 13-36.

[1] Per una panoramica di tali problemi e delle loro implicazioni, sotto il profilo teorico e pratico, cfr.: R. DAHRENDORF, *The Modern Social Conflict*, Wedenfeld & Nicolson, New York 1988 (tr.it., *Il conflitto sociale nella modernità*, Laterza, Roma-Bari 1989); W.R. BRUBAKER, (ed.), *Immigration and the Politics of the Citizenship in Europe and North America*, University Press of America, New York 1989; D. HELD (ed.), *Political Theory Today*, Polity Press, Cambridge 1991; C. TAYLOR, *Multiculturalism and the Politics of Recognition*, Princeton University Press, Princeton 1992 (tr. it. *Multiculturalismo. La politica del riconoscimento*, Anabasi, Milano 1993); J. HABERMAS, *Staatsbürgerschaft und nationale Identität. Überlegungen zur europäischen Zukunft*, Erker Verlag, St. Gallen 1991 (tr. it., *Cittadinanza politica e identità nazionale. Riflessioni sul futuro dell'Europa*, in *Morale, diritto, politica*, Einaudi, Torino 1992); D. HELD, *Democracy and the Global Order*, Polity Press, London 1995; W. KYMLICKA, *Multicultural Citizenship*, Oxford University Press, Oxford 1995; M. ALBROW, *The Global Age: State and Society Beyond Modernity*, Polity Press, Cambridge 1996; F. CERUTTI (a cura di), *Identità e politica*, Laterza, Roma-Bari 1996; B. HOLDEN (ed.), *The Ethical Dimensions of Global Change*, Macmillan Press, London 1996; P.Q. HIRST, G. THOMPSON, *Globalisation in Question. The International Economy and the Possibilities of Governance*, Polity Press, Cambridge 1996 (tr. it., *La globalizzazione dell'economia*, Editori Riuniti, Roma 1997); D. ARCHIBUGI, D. HELD, D. KOEHLER, *Re-imagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*, Polity Press, Cambridge 1998; Z. BAUMAN, *Globalisation. The Human Consequences*, Cambridge-Oxford, 1998 (tr. it., *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Laterza, Roma-Bari 1999); U. BECK, *Was ist Globalisierung?*, Suhrkamp, Frankfurt a/M 1997 (tr.it., *Che cos'è la globalizzazione: rischi e prospettive della società planetaria*, Carocci, Roma 1999); D. HELD, A. MC GREW, D. GOLDBLATT, J. PERRATON, *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*, Polity Press, Cambridge 1999 (tr. it., *Che cos'è la globalizzazione?*, Asterios ed., Trieste 1999); B. HOLDEN, *Global Democracy: Key Debates*, Routledge, New-York-London 2000.

[2] Sul nazionalismo a base etnica è ancora molto attuale A.D. SMITH, *The Ethnic Revival*, Cambridge University Press, Cambridge 1981 (tr. it., *Il Revival etnico*, Il Mulino, Bologna 1984); ID., *The Ethnical Origins of Nations*, Basil Blackwell, Oxford 1986 (*Le Origini etniche delle nazioni*, Il Mulino, Bologna 1992). Ma cfr. pure E. GELLNER, *Nations and Nationalism*, Basil Blackwell, Oxford 1983; E. HOBSBAWM, *Nations and Nationalism since 1780*, Cambridge University Press, Cambridge 1990 (tr.it., *Nazioni e nazionalismi dal 1780*, Einaudi, Torino, 1991); D. MILLER, *On Nationality*, Clarendon Press, Oxford 1995.

[3] T.H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class* [1950], ora in *Class, Citizenship and Social Development*, The University of Chicago Press, Chicago 1964 (tr. it. *Cittadinanza e classe sociale*, Utet, Torino 1976).

[4] Cfr. A. GIDDENS, *Class Division, Class Conflict and Citizenship Rights*, in ID., *Profiles and Critique in Social Theory*, Macmillan, London 1982; J.M. BARBALET, *Citizenship*, Open University Press, Milton Keynes 1988 (tr.it., *Cittadinanza*, Liviana, Padova 1992); D. HELD, *Citizenship and Autonomy*, in ID., *Political Theory and the Modern State*, Stranford University Press, Stanford 1989. Sulla concensione marshalliana, cfr. anche D. ZOLO, *La strategia della cittadinanza*, in ID., *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari 1994, p. 5 e sgg; E. SANTORO, *Le antinomie della cittadinanza: libertà negativa, diritti sociali e autonomia individuale*, Ivi, pp. 93-128.

[5] In questo senso cfr. L. FERRAJOLI, *Cittadinanza e diritti fondamentali*, in "Teoria politica", IX, 3, 1993, pp. 63-69; ID., *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, cit., pp. 263-76; e M. BOVERO, *Contro il governo dei peggiori. Una grammatica della democrazia*, Laterza, Roma-Bari 2000, pp. 107-24.

[6] Coglie il punto G.E. RUSCONI, *La questione della cittadinanza europea*, in "Teoria politica", XVI, 1, 2000, p. 26, il quale, nel commentare la posizione di Marshall, sottolinea che «la sua vulgata rischia di eludere la specificità e la priorità logica della cittadinanza politica rispetto a quella civile e sociale».

[7] L'altro significato, quello del linguaggio comune, indica semplicemente l'insieme della popolazione di un determinato luogo.

[8] La citazione è tratta da Aristotele, *Politica e costituzione di Atene*, a cura di C.A. Viano, Utet, Torino

1955, pp. 129-30.

[9] *Ivi*, p. 130.

[10] *Ibid.*

[11] *Ibid.*

[12] «Ma il miglior criterio per definire il cittadino in quanto tale è la partecipazione ai tribunali e alle magistrature» (*ivi*, p. 130); «Per amore di distinzione potremo escogitare il termine 'carica a tempo determinato' e stabilire poi che i cittadini siano quelli che possono adire a queste magistrature» (*ivi*, p. 131); «da ciò è chiaro chi si debba considerare come cittadino: tale è quello che ha la possibilità di adire alle cariche deliberative e giudiziarie» (*ivi*, p. 132)

[13] «Perciò il cittadino quale noi l'abbiamo definito si trova essenzialmente nella democrazia, sebbene possa anche trovarsi nelle altre forme di governo, nelle quali, però, può mancare» (*ivi*, p. 131).

[14] *Ivi*, p. 140.

[15] Sul funzionamento dei *comitia curiata*, *centuriata* e *tributa*, il terzo elemento della costituzione repubblicana, dopo le magistrature e il senato, cfr. G. GROSSO, *Lezioni di storia del diritto romano*, Giappichelli, Torino 1960, pp. 214-48.

[16] Sulla cittadinanza romana, cfr. G. CRIFÒ, *Cittadinanza (diritto romano)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano 1960, vol. VII, p. 127 e sgg.; C. NICOLET, *Citoyenneté française et citoyenneté romaine: essai de mise en perspective*, in AA.VV., *La nozione di « Romano » tra cittadinanza e universalità*, Esi, Napoli, 1984, p. 145 e sgg.; E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Cedam, Padova 1997, p. 94 e sgg.

[17] P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa. 1. Dalla civiltà comunale al Settecento*, Laterza, Roma-Bari, 1999, p. 19.

[18] *Ivi*, p. 15.

[19] Sul punto, cfr. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit. p. 144.

[20] P. COSTA, *Civitas*, cit., p. 10.

[21] Sulla rappresentanza medievale, cfr. i "classici" M.V. CLARKE, *Medieval Representation and Consent*, Longman, London 1936; C.H. MCILWAIN, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, Cornell University Press, Ithaca-New York 1947; A. MARONGIU, *Il parlamento in Italia nel medioevo e nell'età moderna*, Giuffrè, Milano 1962.

[22] P. COSTA, *Civitas*, cit., p. 17.

[23] Così M. ISNARDI PARENTE, *Introduzione*, in J. BODIN, *I sei libri dello Stato*, Utet, Torino 1964, vol. 1, p. 49.

[24] J. BODIN, *I sei libri dello Stato*, cit., p. 289.

[25] *Ivi*, p. 651.

[26] *Ivi*, p. 271 (corsivo mio).

[27] *Ivi*, p. 265.

[28] *Ibid.*

[29] *Ivi*, p. 290.

[30] *Ivi*, pp. 272-74.

[31] *Ivi*, p. 274.

[32] Sul punto, cfr. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit. p. 166.

[33] Sul rapporto fra Bodin e Rousseau in tema di cittadinanza, cfr. D. QUAGLIONI, *I limiti della sovranità. Il pensiero di Jean Bodin nella cultura giuridica e politica dell'età moderna*, Cedam, Padova, 1992, pp. 277-94.

[34] J.-J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, Einaudi, Torino 1969, p. 23.

[35] Ivi, p. 25. Sulla concezione "democratica" di Rousseau, mi permetto di rinviare a V. MURA, J.-J. Rousseau: *la teoria dell'obbligo politico*, in S. Rota Ghibaudi-F. Barcia (a cura di), *Studi politici in onore di Luigi Firpo*, Fanco Angeli, Milano 1990, vol. 2, pp. 619-44; ID., *Categorie della politica. Elementi per una teoria generale*, Giappichelli, Torino 1997, pp.317-29.

[36] Sul punto cfr. V. MURA, *Diritti dell'uomo e diritti del cittadino*, in A. TARANTINO (a cura di), *Filosofia e politica dei diritti umani nel terzo millennio*, Cedam, Padova 2002.

[37] La considerazione è, per la verità, di B. CONSTANT, *Principi di politica*, Editori Riuniti, Roma 1970, p. 99, n.1, il quale nel prendere atto che il suffragio universale "è esercitato soltanto da una minoranza di cittadini", conclude che "ciò prova all'evidenza che esso è una funzione politica e non un diritto naturale". Strano modo di rovesciare i termini della questione, ma illuminante.

[38] I. KANT, *Principi metafisici della dottrina del diritto*, in *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, Utet, Torino 1965, p. 501; ID., *Sopra il detto comune: "Questo può essere giusto in teoria, ma non vale per la pratica"*, Ivi, p. 260.

[39] B. CONSTANT, *Principi di politica*, cit., pp. 99-100.

[40] E' il periodo dell'universalismo "ristretto" e del cittadino-proprietario, di cui parla D. ZOLO, *Cittadinanza. Storia di un concetto teorico-politico*, in "Filosofia politica", XIV, 1, 2000, pp. 8-9.

[41] Lo ricorda, opportunamente, N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino 1990, p. 107.

[42] RUSCONI, *La questione della cittadinanza europea*, cit., p. 26, al fine di evidenziare non l'aspetto soggettivo ma lo *status oggettivo* della cittadinanza, suggerisce di utilizzare, al posto della coppia diritti e doveri, i semantemi "competenze" e "vincoli".

[43] Una "democrazia post-politica", come la definisce A. MASTROPAOLO, *Il ceto politico*, La Nuova Italia Scientifica, Roma 1993, p. 174. Sul ruolo "pubblico" del cittadino, mi permetto di rinviare a V. MURA, *Categorie della politica*, cit. p. 415 e sgg.

[44] L. FERRAJOLI, *I fondamenti dei diritti fondamentali*, in "Teoria politica", XVI, 3, 2000, p. 43 e sgg. Ma sullo stesso tema del medesimo autore, cfr. anche: *Cittadinanza e diritti fondamentali*, cit., p. 68 e sgg.; *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, cit., p. 272 e sgg.; *Diritti fondamentali*, in "Teoria politica", XIV, 2, 1998, p. 7 e sgg.; *I diritti fondamentali nella teoria del diritto*, in "Teoria politica", XV, 1, 1999, p. 50 e sgg..

[45] Per questa interpretazione della classica dicotomia di I. Berlin, rinvio a V. MURA, *Libertà e potere*, in "Quaderni sardi di filosofia e scienze umane", 7/10, 1980-81, pp. 149-65; ID., *Categorie della politica*, cit. p. 212 e sgg.

[46] L'intera classe dei diritti di libertà, che nella tipologia di Ferrajoli (cfr. nota precedente) appartiene, invece, alla classe dei diritti fondamentali primari della persona, mentre i diritti politici appartengono alla classe dei diritti fondamentali secondari del cittadino.

[47] Il carattere "riflessivo" dei diritti politici (ovvio ma spesso talmente sottinteso da parte di molti autori da apparire addirittura obliato) è richiamato espressamente da J. HABERMAS, *Cittadinanza politica e identità nazionale*, cit., p. 122. Sottolineano, opportunamente, tale carattere ZOLO, *La strategia della cittadinanza*, cit, pp. 14-15 e L. BACELLI, *Il particolarismo dei diritti. Poteri degli individui e paradossi dell'universalismo*, Carocci, Roma, 1999, p. 93.

[48] Sulla concezioni del "vincolo verticale" e del "vincolo orizzontale", cfr. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit. pp.5 e sgg, 17 e sgg.; per un approfondimento, con ulteriori sottodistinzioni, della differenza fra approcci di tipo *statocentrico* e di tipo *sociocentrico*, cfr. G. ZINCONI, *Da sudditi a cittadini*, Il Mulino, Bologna 1992, pp. 76 e sgg, 116 e sgg., 130 e sgg.

[49] Mi riferisco all'espressione "patriottismo costituzionale" adoperata da J. HABERMAS, *Die Einbeziehung des Anderen*, Suhrkamp, Frankfurt a.M. 1996 (tr. it., *L'inclusione dell'altro*, Feltrinelli, Milano 1998, p. 131), per indicare il punto di coagulo della cultura politica di un paese cristallizzata intorno alla costituzione vigente quale fondamento del sentimento di appartenenza della cittadinanza "repubblicana" o comunque di una cittadinanza che prescinda da presupposti pre-politici di tipo etnico o nazionalitario. L'espressione rimane enfatica (per colpa dell'aggettivo, non del sostantivo) anche quando è adoperata da autori poco inclini all'enfasi (e alla retorica) come Rusconi, *La questione della cittadinanza europea*, cit, pp. 35-36.

[50] Ho sviluppato più ampiamente questa tematica in V. MURA, *Quale democrazia ?*, in "Teoria politica", XV, 2-3, 1999, pp. 157-90.

[51] L'affermazione sembrerebbe di per se ovvia. Sul rapporto circolare fra diritti sociali e diritti politici, ossia sull'apporto che i diritti sociali forniscono alla democrazia e, viceversa, sulla democrazia come condizione dei diritti sociali, cfr., comunque, D. BEETHAM, *Diritti umani e democrazia: una relazione dalle molteplici facce*, in D. Archibugi-D. Beetham, *Diritti umani e democrazia cosmopolitica*, Feltrinelli, Milano 1998, pp.25-65; nonché, per le



argomentazioni teoriche a sostegno della tesi della rilevanza dei diritti sociali per la cittadinanza democratica, A. BRILLANTE, *Cittadinanza e democrazia*, in ZOLO, *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, cit., pp. 203-21.

[52] Cfr. in proposito S. BARIATTI, *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana*, vol. II, Giuffrè, Milano 1996, pp. 26 ss.

[53] ZOLO, *La strategia della cittadinanza*, cit., p. 39.

[54] *Ivi*, p. 42.

[55] *Ivi*, p. 44.

[56] FERRAJOLI, *I fondamenti dei diritti fondamentali*, cit., p. 68. Questo giudizio fortemente negativo sulla cittadinanza «nazionale», intesa come elemento contraddittorio rispetto all'universalità dei diritti fondamentali, è una costante del pensiero di Ferrajoli negli ultimi anni. In proposito, cfr., pure: *Cittadinanza e diritti fondamentali*, cit., pp. 74-75; *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello Stato nazionale*, Laterza, Roma-Bari 1997, pp. 54-55; *Diritti fondamentali*, cit., pp. 19-20; *I diritti fondamentali nella teoria del diritto*, cit., pp. 71-76.

[57] FERRAJOLI, *I fondamenti dei diritti fondamentali*, cit., p. 68; *Cittadinanza e diritti fondamentali*, cit., p. 75.

[58] *Cittadinanza e diritti fondamentali*, cit., p. 75.

[59] *Ivi*, p. 74. Ma, cfr. anche *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, cit., p. 288.

[60] *Ivi*, p. 75; *ivi*, p. 291.

[61] *Ivi*, p. 75; *ivi*, p. 291.

[62] D. BELL, *The World and the United States in 2013*, in "Daedalus", 116, 1987, p. 14.

[63] Questa, ad esempio, la (frettolosa) sentenza di K. OHMAE, *The End of the Nation-State. The Rise of Regional Economies*, Harper Collins, London 1995 (tr. It. *La fine dello Stato-nazione*, Baldini e Castaldi, Milano 1996).

[64] Sul costituzionalismo mondiale (o globale), cfr. R.A. FALK, *Human Rights and State Sovereignty*, Holms and Meier, New York 1981.

[65] KANT, *Per la pace perpetua. Progetto filosofico*, in ID., *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, cit., pp. 273 ss. Sulla differenza tra «confederazione» e «federazione», e, più in generale, sul pensiero kantiano a proposito del cosmopolitismo politico, cfr. l'esemplare analisi – per finezza esegetica e scrupolo filologico – di G. MARINI, *Per una repubblica federale mondiale: il cosmopolitismo kantiano*, in G.M. CHIODI-G. MARINI-R. GATTI (a cura di), *La filosofia politica di Kant*, Angeli, Milano 2001, pp. 19-34.

[66] Sul problema del carattere «universale» dei diritti umani, si vedano le considerazioni di A. CASSESE, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari 1994, pp. 51 ss.

[67] Sul rapporto circolare fra democrazia interna e democrazia internazionale, N. BOBBIO, *La democrazia dei moderni paragonata a quella degli antichi (e a quella dei posteri)*, in "Teoria politica", III, 1987, p. 16 (ora anche in ID., *Teoria generale della politica*, Einaudi, Torino 1999, p. 339), osserva che «gli stati potranno diventare tutti democratici soltanto in una società internazionale democratizzata. Ma una società democratizzata presuppone che tutti gli stati che la compongono siano democratici». Sul punto L. BONANATE, *I doveri degli stati*, Laterza, Roma-Bari 1994, pp. 162 ss.